

Joanna M. Karolczak

Ocena możliwości łączenia mandatu posła z funkcją inkasenta podatkowego¹

Assessment of the possibility of combining a Deputy's mandate with the function of a tax collector

In the opinion of the author, the occupation and income resulting from the function of a tax collector should be indicated in the Register of Benefits and the statement regarding the financial status. If the village administrator collected taxes as a part of his business activity, he would have to cease from performing such activity. An additional occupation in the form of tax collection by a village administrator does not affect the Deputy's salary.

Keywords: incompatibility of a mandate, Deputy, *sołtys* [rural administrative unit leader]

Zdaniem autorki opinii zajęcie i dochody wynikające z funkcji inkasenta podatków powinny być wykazane w Rejestrze Korzyści oraz oświadczeniu majątkowym. Gdyby sołtys pobierał podatki w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, musiałby zaprzestać takiej działalności. Zajęcie dodatkowe w postaci pobierania podatków przez posła sołtysa nie ma wpływu na uposażenia poselskie.

Słowa kluczowe: niepołączalność mandatu, poseł, sołtys

Radca prawny, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■
joanna.karolczak@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-5421-4683>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie dotyczące „możliwości łączenia mandatu posła z funkcją inkasenta podatkowego, wykonywanego przez sołtysa. Uprawnienie jest nadane przez radę gminy. Poseł uzyskuje z tego tytułu kwartalne dochody wyliczane procentowo od wysokości wpłat, tzn. w granicach kilkunastu tysięcy złotych rocznie. Czy jest możliwe dalsze wykonywanie funkcji? Czy ten dochód należy zgłosić i w jakiej formie?”

Opinia została przygotowana z uwzględnieniem postanowień:

- ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2019, poz. 506, dalej: u.s.g.m.,

¹ *Opinia prawna w sprawie możliwości łączenia mandatu posła z funkcją inkasenta podatkowego* sporządzona 4 grudnia 2019 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAP 2233/19.

- ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2019, poz. 900, ze zm.,
 - ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1170, ze zm.,
 - ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1256, ze zm.,
 - ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym, t.j. Dz.U. 2019, poz. 888, ze zm.,
 - ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1799; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu,
 - uchwały nr 26 Prezydium Sejmu z 25 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wypłacania uposażenia poselskiego oraz odprawy parlamentarnej, dalej: uchwała nr 26,
- według stanu prawnego na dzień 4 grudnia 2019 r.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.s.gm. sołtys jest organem wykonawczym w sołectwie, jednostce pomocniczej gminy. Do jego zadań należy wykonywanie uchwał zebrania wiejskiego, a także zadań wynikających z uchwał rad gminy (np. inkasowanie podatków i opłat lokalnych) oraz z przepisów prawa. Sołtysi są często inkasentami podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości od osób fizycznych. Zgodnie z art. 9 Ordynacji podatkowej inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu.

Inkasenci mogą otrzymywać wynagrodzenie prowizyjne za inkaso. Zgodnie bowiem z art. 28 § 4 Ordynacji podatkowej rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą ustalać wynagrodzenie dla płatników lub inkasentów z tytułu poboru podatków stanowiących dochody, odpowiednio, budżetu gminy, powiatu lub województwa. W myśl art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso. Podobnie, zgodnie z art. 6b ustawy o podatku rolnym, rada gminy może zarządzać pobór podatku rolnego od osób fizycznych w drodze inkasa oraz określać inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Analogiczny przepis obowiązuje w ustawie o podatku leśnym – zgodnie z art. 6 ust. 8 tej ustawy rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór podatku leśnego od osób wymienionych w ust. 2 w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Powyższe zajęcie należy uznać za „zajęcie dodatkowe” w rozumieniu art. 33 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, wymagające powiadomienia Marszałka

Sejmu. Jest to także zajęcie zarobkowe. Za zajęcie zarobkowe uznane powinno być bowiem każde zajęcie, które wiąże się z uzyskaniem wynagrodzenia, zapłaty lub też innych korzyści majątkowych i winno eksponować przede wszystkim zarobek lub cel zarobkowy. Termin „zajęcie zarobkowe” powinien być rozumiany szeroko i obejmować wszelkie formy zatrudnienia połączone z uzyskiwaniem dochodów, czyli działalność gospodarczą, stosunek pracy, stosunek służbowy oraz każdy rodzaj umowy cywilnoprawnej². Zajęcie zarobkowe to zajęcie, za które przysługuje wynagrodzenie, a konieczność wypłaty wynagrodzenia może wynikać z przepisów, zawartej umowy lub ogólnie przyjętych zwyczajów³.

Zajęcie polegające na pobieraniu podatków nie koliduje z normami wyrażonym w art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu. Natomiast zajęcie to może naruszać art. 34 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, jeśli jest wykonywane w ramach działalności gospodarczej.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydanym na tle analogicznych przepisów dotyczących radnych, przyjmuje się, że wypłacone zarządzanemu przez radnego podmiotowi gospodarczemu wynagrodzenie z tytułu dokonywania czynności inkasa w imieniu gminy jest kwalifikowane jako prowadzenie przez radnego działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego⁴. Sam fakt pobrania wynagrodzenia ze środków budżetowych gminy jest równoznaczny z korzystaniem z mienia gminnego. Uzyskiwanie przez podmiot zarządzany przez radnego wynagrodzenia za wykonane usługi powoduje, że można mówić o „konflikcie interesów” uzasadniających zastosowanie przepisu art. 24f u.s.gm.⁵. Wynagrodzenie za usługi wykonywane na rzecz gminy (jednostki komunalnej) i wypłacone usługodawcy z budżetu gminy mieści się w pojęciu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego. Mienie komunalne obejmuje jednak aktywa, które stanowią nie tylko nieruchomości gruntowe oraz budynki i budowle (majątek trwały), ale także środki pieniężne. Taki sposób rozumienia mienia komunalnego wynika z art. 43 u.s.gm., zgodnie z którym mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Usługodawca realizujący świadczenie w ramach działalności gospodarczej, przez sam fakt pobrania wynagrodzenia ze środków budżetowych – korzysta z mienia

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 8 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 467/15, LEX nr 1933084.

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 25 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 1395/16, Legalis 1602100.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14, Legalis 1327857.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 14 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Op 490/17, Legalis 1697895.

gminnego. Jest to zatem działalność prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego⁶.

Ponieważ art. 34 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu zakazuje prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, to sołtys nie może dokonywać omawianego pobierania podatków w ramach wykonywanej przez siebie działalności gospodarczej.

Jeśli powyższe zajęcie nie jest prowadzone w ramach działalności gospodarczej, to wątpliwość może budzić kwestia wpływu dochodów z tego zajęcia na uposażenie. Zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu uposażenie nie przysługuje tylko posłowi, który nie korzysta z urlopu bezpłatnego albo prowadzi działalność gospodarczą samodzielnie lub wspólnie z innymi osobami, albo nie zawiesił prawa do emerytury lub renty, z zastrzeżeniem ust. 3a.

Wypełniając wniosek w sprawie wypłaty uposażenia poselskiego, będący załącznikiem nr 1 do uchwały nr 26 Prezydium Sejmiku, poseł oświadcza, że spełnia warunki określone w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora do pobierania uposażenia poselskiego bowiem:

- nie pozostaje w stosunku pracy z żadnym pracodawcą,
- pozostaje w stosunku pracy i u każdego pracodawcy korzysta z urlopu bezpłatnego,
- nie prowadzi działalności gospodarczej,
- zawiesił prowadzenie działalności gospodarczej,
- nie pobiera emerytury ani renty,
- zawiesił prawo do emerytury/renty,
- pobiera emeryturę na podstawie:
 - a) ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników i ukończył 60 lat (dotyczy kobiet)/65 lat (dotyczy mężczyzn),
 - a) ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin albo ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin i emerytura stanowi 75% podstawy jej wymiaru bez uwzględnienia podwyższenia z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 765/17, Legalis 1672981.

Posel będący sołtysem, którą to funkcję sprawuje się społecznie⁷, i będący jednocześnie inkasentem, może zgodnie z prawdą złożyć oświadczenie o treści wskazanej w załączniku nr 1 (o ile nie prowadzi działalności gospodarczej).

Dochód z inkasa zostanie uwzględniony w oświadczeniu majątkowym, składanym za dany rok. Omawiane zajęcie winno być także wykazane w Rejestrze Korzyści, bowiem zgodnie z art. 35a ust. 3 pkt 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, do Rejestru należy zgłaszać informacje: *o wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek.*

Podsumowanie

- Zajęcie wykonywane przez sołtysa jest „zajęciem dodatkowym” w rozumieniu art. 33 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.
- Zajęcie i dochody wynikające z funkcji inkasenta podatków powinny być wykazane w Rejestrze Korzyści oraz oświadczeniu majątkowym.
- W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że wypłacone podmiotowi gospodarczemu wynagrodzenie z tytułu dokonywania czynności inkasa w imieniu gminy, jest kwalifikowane jako prowadzenie działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego. Gdyby więc sołtys pobierał podatki w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, musiałby zaprzestać takiej działalności, bowiem art. 34 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu zakazuje prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego.
- W świetle nowego w tej kadencji Sejmu brzmienia załączników do uchwały nr 26 Prezydium Sejmu zajęcie dodatkowe w postaci pobierania podatków przez sołtysa nie ma wpływu na uposażenia poselskie.

⁷ Zob. wyrok NSA z 3 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1825/94, LEX nr 10671, oraz z 17 sierpnia 1995 r., sygn. akt II SA 1592/95, LEX nr 24079. Mogą oni natomiast mieć prawo do diety i zwrotu kosztów podróży służbowych (art. 37b u.s.gm.).